

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

This full text is a publisher's version.

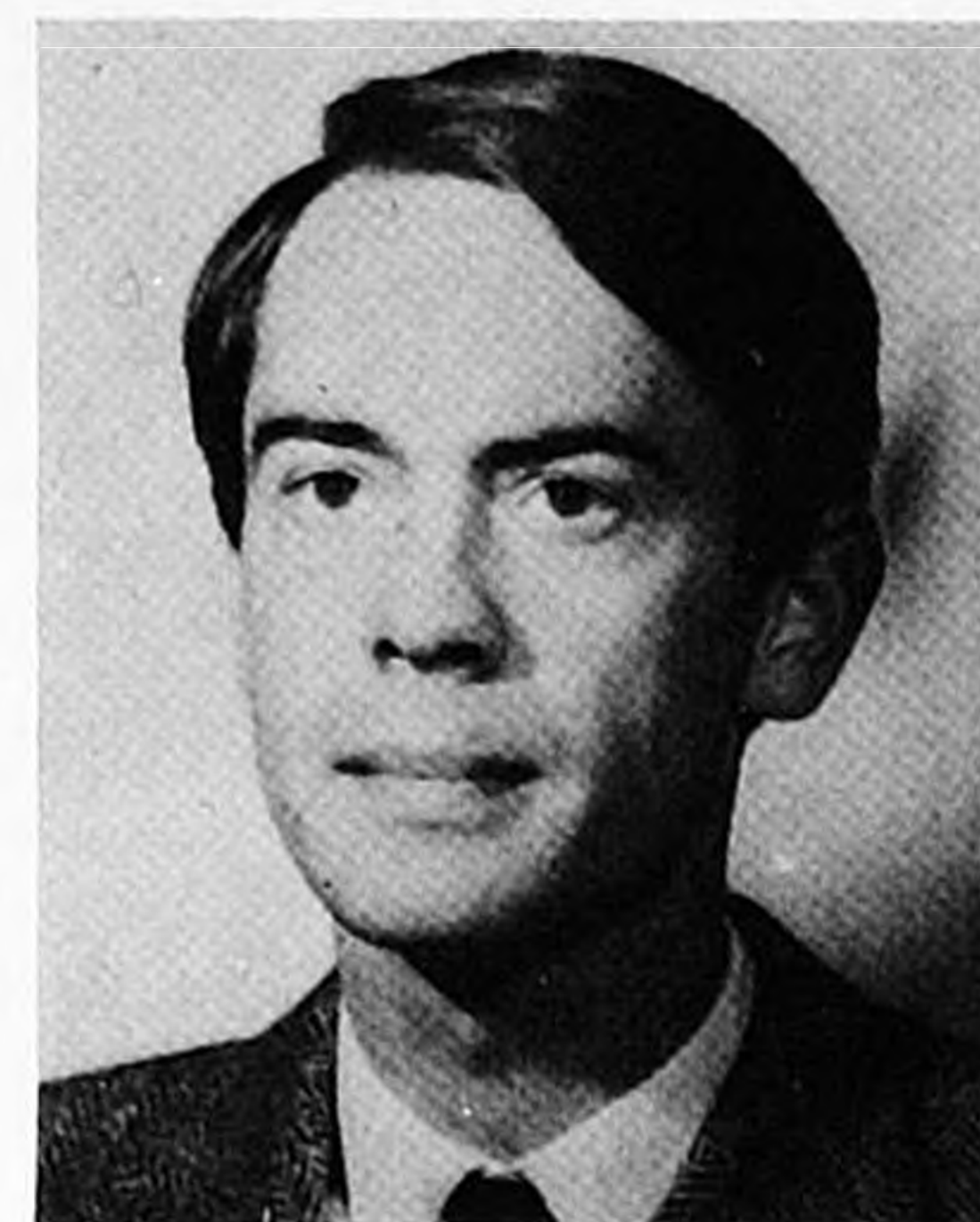
For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15154>

Please be advised that this information was generated on 2014-11-11 and may be subject to change.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)

door dr. C. A. J. M. Kortmann



De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1969, 536) draagt in de artikelen 3, tweede lid, en 5 een aantal taken in medebewind op aan de provinciale besturen; de provincie is in eerste instantie het openbaar lichaam waarvan de besturen belast zijn met het tegengaan en het voorkomen van de verontreiniging van de oppervlaktewateren die niet bij het Rijk in beheer zijn. Een aantal provinciebesturen heeft deze taak (die bestaat o.a. in het verlenen van vergunningen en het vaststellen van verordeningen betreffende het onderwerp van de wet) aan zich gehouden. Te noemen zijn die van Friesland, Utrecht en Groningen.

Ingevolge artikel 6 van de wet echter kunnen provinciale staten in hun verordeningen 'de bevoegdheid tot het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een vergunning geheel of gedeeltelijk toekennen, alsmede de uitvoering en handhaving van die verordeningen geheel of gedeeltelijk opdragen aan besturen van waterschappen, . . . van gemeenten, van bepaalde rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen en van bepaalde andere openbare lichamen'.

Van deze mogelijkheid heeft het merendeel van de provinciebesturen gebruik gemaakt door de genoemde taken op te dragen aan besturen van bestaande of in verband met de waterzuivering opgerichte waterschappen (zuiveringschappen).

Bij mijn weten is de figuur van opdracht aan een bestuur van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam ex de WGR tot dusverre niet gehanteerd. Dit valt wellicht hierdoor te verklaren dat deze mogelijkheid – die vooral een rol zou kunnen spelen ingeval van waterzuivering op een waterstaatkundig een eenheid vormend territoir dat zich over meer dan een (gedeelte van een) provincie uitstrekt – even goed verwezenlijkt kan worden door opdracht aan een bestuur van een bestaand of op basis van artikelen 63 Waterstaatswet 1900 op te richten interprovinciaal waterschap. Gezien deze mogelijkheid is er weinig reden om van de WGR gebruik te maken op de in artikel 6, eerste lid, WVO aangeduide wijze. Niettemin lijkt een andere toepassing van de WGR niet uitgesloten. Artikel 17, tweede lid, van deze wet opent namelijk de mogelijkheid dat in de gemeenschappelijke regeling omschreven bevoegdheden 'van bestuursorganen . . . van provinciën, welke aan de regeling deelnemen, voor zover zulks nodig is voor de uitvoering van de regeling, worden uitgeoefend door bestuurs-

organen . . . van een der deelnemende provinciën.' ¹⁾

Deze mogelijkheid zou ten opzichte van die, genoemd in artikel 6 van de WVO het voordeel bieden dat de deelnemende provinciën niet behoeven over te gaan tot het oprichten van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam (of een interprovinciaal waterschap): ten aanzien van een bepaald (b.v. in twee provincies gelegen) gebied kunnen de provinciale besturen overeenkomen dat een van beide besturen de in de WVO bedoelde bevoegdheden, b.v. het verlenen van vergunningen en het maken van verordeningen, zal uitoefenen.

De vraag is nu of deze constructie staatsrechtelijk geoorloofd is.

Men zou kunnen menen dat hier sprake is van ongeoorloofd gebruik van de WGR op de volgende grond: artikel 6 WVO opent de mogelijkheid tot opdracht van o.a. de vergunningverlening aan besturen van rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen als bedoeld in de WGR; daarmee heeft de wet deze mogelijkheid uitdrukkelijk aangegeven en de constructie, bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de WGR uitgesloten. M.a.w., indien provinciale staten aan besturen van andere lichamen het verlenen van vergunningen (of het uitvoeren van verordeningen) opdragen, kan die opdracht slechts geschieden volgens het gestelde in artikel 6 WVO: er moet sprake zijn van opdracht aan een bestuur van hetzij een (interprovinciaal) waterschap, hetzij een gemeente, hetzij een rechtspersoonlijkheid bezittend WGR-lichaam, hetzij een ander openbaar lichaam, bijvoorbeeld een lichaam ex artikel 162 Grondwet.

Naar mijn mening zou deze gedachtengang niet juist zijn. Zij houdt het oog te zeer op artikel 6, eerste lid, WVO ²⁾ gericht, slaat niet voldoende acht op de artikelen die daaraan voorafgaan. Zoals gezegd, dragen de artikelen 3, tweede lid, en 5 WVO de provinciale besturen een medebewindstaak op, bestaande uit het verlenen van vergunningen en het maken van verordeningen inzake de waterverontreiniging. De genoemde artikelen reppen niet van enige juridische oplossing,

¹ Vgl. voor de betekenis van deze bepaling: Bulthuis, *samenwerking van gemeenten*, p. 221-222.

² Welk artikel – dit ten overvloede – bovendien slechts betrekking heeft op de vergunningverlening en de uitvoering van provinciale verordeningen. T.a.v. de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen alsmede een gemeenschappelijke regeling terzake bepaalt artikel 6 geheel niets.

indien er sprake zou zijn van de wens tot enige vorm van gemeenschappelijke aanpak door provincies van de verordeningen.³⁾ Een dergelijke oplossing behoeft ook niet te worden gencoemd. Immers, wat let de provinciale besturen om met betrekking tot de in artikel 3, tweede lid, en artikel 5 aangeduide taken een gemeenschappelijke regeling aan te gaan volgens de constructie van artikel 17, tweede lid, WGR?

De WGR stelt aan de mogelijkheid tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling slechts een enkele grens, zowel indien het gaat om autonoom als om in medebewind uitgeoefende taken. Die grens bestaat hierin, dat het moet gaan om de behartiging van bepaalde – zelfs niet noodzakelijk gemeenschappelijke – belangen, de gemeenschappelijke regeling mag niet leiden tot vorming van een nieuwe gebiedscorporatie. Zowel het verlenen van vergunningen als het maken van verordeningen in het kader van de WVO is een bepaalde taak. Ten aanzien daarvan kan dan ook, naar het voorkomt, een gemeenschappelijke regeling worden aangegaan, ongeacht de constructie die men daarvoor kiest.

Het lijkt aldus mogelijk dat op basis van een gemeenschappelijke regeling ex artikel 17, tweede lid, WGR gedeputeerde en provinciale staten van één provincie aan de in de artikelen 3, tweede lid, en 5 van de WVO bedoelde taken uitvoering geven op het territorium van een andere provincie; gedeputeerde staten van Noord-Brabant zouden als vergunningverlenende instantie kunnen optreden voor een gebied dat zich binnen de provincie Limburg bevindt; provinciale staten van Noord-Brabant zouden met betrekking tot dat zelfde gebied de verordeningen, bedoeld in artikel 5 WVO kunnen maken. En dezelfde staten van Noord-Brabant zouden, tenzij de gemeenschappelijke regeling daaraan beperkingen zou stellen, zelfs toepassing kunnen geven aan artikel 6 WVO! Juridisch-technisch leidt gebruikmaking van de mogelijkheid van artikel 17, tweede lid, van de WGR ertoe dat men in een wetstekst – b.v. die van de WVO – in plaats van gedeputeerde of provinciale

staten moet gaan lezen: het in de gemeenschappelijke regeling aangewezen orgaan. Zo kan ten aanzien van artikel 3, tweede lid, WVO in plaats van 'gedeputeerde staten van de provincie waarin deze oppervlaktewateren zijn gelegen' gelezen worden: gedeputeerde staten van de provincie aangewezen in de gemeenschappelijke regeling.

Mutatis mutandis kan eenzelfde constructie worden gehanteerd ten aanzien van de in artikel 5 WVO genoemde provinciale staten. Maken die staten ingevolge de gemeenschappelijke regeling eenmaal de in artikel 5 WVO bedoelde verordeningen, dan zijn zij ook bevoegd toepassing te geven aan artikel 6 WVO.

Tegen bovenstaande constructie, waarin, praktisch gezien, het bestuur van de ene provincie bepaalde bevoegdheden ten aanzien van het eigen territorium overdraagt aan het bestuur van een andere provincie, zou kunnen worden aangevoerd dat op deze wijze de ingezetenen van de 'overdragende' provincie geen zeggenschap meer hebben over het gebruik van de bevoegdheden door het bestuur van de provincie, waaraan de bevoegdheden zijn 'overgedragen'.

Dit argument zou in zoverre juist zijn dat na de totstandkoming van een dergelijke regeling de rechtstreekse zeggenschap is ontnomen. Echter dient niet uit het oog te worden verloren dat de gemeenschappelijke regeling zelf voldoende waarborgen kan bevatten inzake opzegging, uittreding en de verplichting tot het periodiek verslag uitbrengen omtrent het door het provinciale bestuur, waaraan de bevoegdheden zijn 'overgedragen', gevoerde beleid. Waar sprake is van de constructie van artikel 17, tweede lid, dient aan dergelijke bepalingen in het bijzonder aandacht te worden besteed.

Hoe bezwaarlijk men het verlies van zeggenschap ook kan vinden, artikel 17, tweede lid, (alsook artikel 2, tweede lid) WGR maakt dit nu eenmaal mogelijk: er behoeft geen orgaan te worden gecreëerd, waarin de deelnemende provincies (of gemeenten) zeggenschap hebben⁴⁾.

In aansluiting bij Bulthuis⁵⁾ zou men kunnen stellen dat er bij toepassing van artikel 17, tweede lid, sprake is van annexatie door de ene provincie van (een deel van) het territorium van de andere, voorzover het de

³ Dit deed wel het oorspronkelijk wetsontwerp in artikel 5, derde lid. Dit lid is echter geschrapt bij de Tweede nota van wijzigingen (1967-1968-7848, nr. 9), omdat – aldus de minister – de staten onder de huidige wetgeving reeds voldoende mogelijkheden hebben om het waterverontreinigingsprobleem in een bepaald grensoverschrijdend gebied in samenwerking met de naastgelegen provincie op te lossen (zie eindverslag, blz. 13, r.k.).

⁴ Hetgeen overigens ook het geval kan zijn bij gebruikmaking van artikel 17, eerste lid, WGR.

⁵ a.w.p. 221.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)



daarop uit te oefenen bevoegdheden betreft.

In casu behoort dan, met betrekking tot het onderwerp van de WVO, het gebied van de 'overdragende' provincie tot dat van de provincie die de bevoegdheden krijgt 'overgedragen'.

Bevat bovenstaande een theoretische benadering van het vraagstuk, de praktijk heeft zich niet onbetuigd gelaten.

De staten van de provincies Zuid-Holland en Utrecht hebben een gemeenschappelijke regeling ex artikel 17, tweede lid, van de WGR ontworpen. Deze regeling houdt in dat de uit de WVO voortvloeiende bevoegdheden van provinciale staten en gedeputeerde staten van Utrecht worden uitgeoefend op een gedeelte van het Zuid-Hollands territorium, het zogeheten Vlistgebied.

Er is aldus ter regeling van het tegengaan van de waterverontreiniging in het Vlistgebied primair geen gebruik gemaakt van een der in artikel 6 WVO gelegen mogelijkheden. Wel opent de regeling de mogelijkheid van een secundair gebruik, nl. dit, dat provinciale staten van Utrecht in hun verordening de vergunningverlening geheel of gedeeltelijk opdragen aan het waterschap binnen welks territorium het Vlistgebied zich bevindt. I.c. is dit ook de bedoeling voor de lozingen kleiner dan 20 i.e.

De bedoelde gemeenschappelijke regeling lijkt juiste toepassing te geven aan de WGR en de WVO: provinciale staten en gedeputeerde staten van Zuid-Holland worden gesubstitueerd door provinciale staten en gedeputeerde

staten van Utrecht. Noch de WVO, noch de WGR lijken deze oplossing in de weg te staan. De regeling sluit aan bij de in de memorie van toelichting (blz. 3) van de Wet gemeenschappelijke regelingen genoemde gedachte van de 'centrum-gemeente'. In casu treedt Utrecht op als 'centrumprovincie'.⁶⁾

Tenslotte sluit de voorgestelde gemeenschappelijke regeling uitstekend aan bij de feitelijke situatie waarin het Vlistgebied zich bevindt. Waterstaatkundig behoort het tot het waterschap Lopikerwaard, dat zich voor het overgrote deel op Utrechts⁷⁾ territorium bevindt. Slechts het – betrekkelijk kleine – Vlistgebied behoort tot Zuid-Holland. Het ligt in deze constellatie voor de hand dit Vlistgebied te doen delen in het regime van de provincie Utrecht, als centrumprovincie. Oplossingen als deze verdienen waar mogelijk navolging.

⁶⁾ Vgl. *Haspels-Douma, Wet gemeenschappelijke regelingen*, 1951, p. 175.

⁷⁾ Utrecht kent een 'provinciale' uitvoering van de WVO, behoudens voor lozingen van minder dan 20 i.e., waarvoor de besturen van de Utrechtse waterschappen ex artikel 6, eerste lid, WVO als vergunningverlenend gezag optreden. Zuid-Holland heeft gekozen voor volledige uitvoering door waterschappen. Vandaar het probleem van het Vlistgebied.